

**Universidad del Salvador- Facultad de Ciencias Sociales**

**Carrera de Ciencia Política**

---

**Disciplina Partidaria y Decretos de Necesidad y Urgencia: Los Partidos Políticos en la Comisión Bicameral del Congreso Argentino (2006-2011)**

**Jimena Capece**

---

Tesina para obtener el Título de Licenciatura en Ciencia Política

Tutora: Profesora Carla Carrizo

Email del Autor: [jimenacapece@gmail.com](mailto:jimenacapece@gmail.com)

Fecha de entrega: Martes 10 de julio de 2012

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## ÍNDICE GENERAL

	Páginas
Introducción.....	5
I. Capítulo 1 -Estado de la cuestión: Control Parlamentario y DNU.....	14
I. 1. Los Mecanismos de Control en las Democracias: Evolución Conceptual.....	15
I. 2. Los Decretos de Necesidad y Urgencia y la Comisión Bicameral.....	17
I. 2. a. Materias objeto de los DNU.....	20
I. 2. b. Los Presidentes Argentinos y el uso de los DNU.....	21
I. 2. c. La CBP: Integración, Atribuciones y Funcionamiento.....	25
I. 2. d. Tratamiento de los DNU: las Cámaras y la Sanción Tácita.....	28
II. Capítulo 2- El Diseño de Investigación: .....	34
II. a. La Disciplina Partidaria de la CBP como variable dependiente.....	38
II. b. Áreas de Política y Status Partidario como variables que intervienen.....	40
II. c. Aspectos Metodológicos.....	42
III. Capítulo 3 –La DP en la CBP: Gobierno y Oposición (2006-2011).....	44
III. a. Los Actores: La Integración Partidaria de la CBP.....	45
III. b. El funcionamiento de la CBP:DNU Ingresados y Tratados.....	50
III. c. La DP de oficialistas y opositores en la CBP (2006-2011).....	57
IV. Conclusiones Finales.....	81
V. Bibliografía.....	85
Anexo.....	89
Proceso de Formación y Sanción de Leyes (HCN) .....	89
Proyectos de reforma al funcionamiento de la CBP.....	92
Cuadro sanción DNU.....	94

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

	Páginas
Cuadro N° 1- Temas de los DNU en Argentina.....	20
Cuadro N° 2- DNU emitidos por Presidencia (1995-2011).....	23
Cuadro N° 3 - Críticas a los DNU.....	24
Cuadro N° 4 – Posibles Escenarios en la CBP.....	27
Cuadro N° 5- Tratamiento de los DNU en las Cámaras.....	28
Cuadro N° 6 - Escenarios de Aprobación de los DNU.....	29
Cuadro N° 7- Características Principales de los DNU y su Tratamiento.....	30
Cuadro N° 8- Críticas y Propuestas al Tratamiento de los DNU.....	32
Cuadro N° 9- Relación Causal: resultados esperados y factores que inciden.....	36
Cuadro N° 10- Las variables independientes de la DP en Argentina.....	37
Cuadro N° 11- Variable Dependiente: Operacionalización.....	40
Cuadro N° 12-Composición CBP por partido: evolución (2006-2011).....	46
Cuadro N° 13-Composición CBP por Bloque: oficialismo vs. oposición (2006-11).....	49
Cuadro N° 14-DNU Ingresados y Tratados por la CBP (2006-2011).....	52
Gráfico 1- DNU Ingresados y Tratados por la CBP según los años (2006-2011).....	53
Cuadro N° 15- DNU Tratados en la CBP por Presidencia (2006-2011).....	53
Gráfico 2- DNU emitidos por Presidencia (1999-2011).....	54
Cuadro N° 16- DNU tratados por la CBP por Temas (2006-2011).....	55
Gráfico 3- Cantidad de DNU por tema (2006-2011).....	56
Cuadro N° 17- Comportamiento Legislativo: oficialistas y opositores en la CBP (2006-2011).....	57
Cuadro N° 18- DP en la CBP: DNU tratados en 2006 por Presidencia.....	62

Cuadro N° 19- DP en la CBP: DNU tratados en 2007 por Presidencia.....65

Cuadro N° 20- DP en la CBP: DNU tratados en 2008 por Presidencia.....68

Cuadro N° 21- DP en la CBP: DNU tratados en 2009 por Presidencia.....69

Cuadro N° 22- DP en la CBP: DNU tratados en 2011 por Presidencia.....71

Cuadro N° 23- Total de DNU con Dictamen tratados en el Plenario por Año.....79



## **INTRODUCCIÓN**

¿Por qué sería interesante, desde la ciencia política, estudiar los grados de disciplina partidaria que exhiben los partidos en la Comisión Bicameral Permanente de Control de los Decretos de Necesidad y Urgencia, entre 2006 y 2011? Es decir, ¿qué haría interesante el estudio de este fenómeno político?

Una primera respuesta es porque no hay estudios que, desde la ciencia política en Argentina, hayan tratado el tema. En efecto, si bien la ciencia política se ha ocupado de estudiar los grados de disciplina partidaria que exhiben los legisladores argentinos y los factores que la explican, tanto en el plenario de las cámaras como en el seno de las comisiones, no hay estudios que analicen cómo se comportan los partidos en una comisión de rango constitucional de reciente creación. Es decir, no sabemos si, en este ámbito institucional clave para el ejercicio de control del congreso al ejecutivo, los partidos se comportan del mismo modo que lo harían en el plenario o en las comisiones de trabajo sin rango constitucional. Se trata entonces de un tema que contribuye a describir comportamientos legislativos que aún no han sido estudiados por la ciencia política en el país.

Una segunda respuesta remite a una inquietud de política comparada. En efecto, si como informa la literatura especializada en Brasil, el Congreso actuó al inicio de la instauración democrática en ese país como una legislatura mayormente “reactiva” frente al ejecutivo pero con el tiempo se transformó en un actor “activo” frente al presidente, obligando al Presidente a volver a presentar “medidas provisionales” (disposición similar a nuestros decretos de necesidad y urgencia), la pregunta sería, ¿el comportamiento de los legisladores argentinos en la Comisión Bicameral que analiza los decretos de necesidad y urgencia que envía la Presidencia, exhibe un patrón de aprendizaje similar a la de sus colegas brasileños o, por el contrario, en el caso argentino los partidos en el congreso siguen exhibiendo una lógica de control mayormente “ex post”, en lugar de activo y desafiante frente a la legislación que envía el ejecutivo?

Finalmente, y desde una inquietud de eficiencia en las políticas y de agenda política legislativa, entendemos que ofrecer información sobre este tema podría contribuir

a enriquecer el debate a propósito de las modificaciones posibles a realizarse en la Comisión Bicameral y/o a la elaboración de una reglamentación correcta, con el fin de lograr mayor equilibrio entre las fuerzas políticas. En particular, mayor representación de las minorías legislativas, y evitar el uso de mecanismos formales e informales que impidan un correcto funcionamiento de la comisión y, por lo tanto, de un eficiente control parlamentario que contribuya a evitar distorsiones en la calidad y la preferencia social de las políticas públicas que emita el Estado.

Como sabemos, a partir de fines de la década de los '90, los controles en democracia son clave para aumentar el bienestar social y evitar males públicos. En el caso de las democracias presidenciales, si bien la división de poderes presupone la existencia de un equilibrio y balance entre los tres poderes a través de un sistema de frenos y contrapesos (Elster, 1998) lo cierto es que hay diferencias entre los países presidenciales en relación a cuanta división o integración existe entre los poderes del Estado y, en consecuencia, en relación a cuánta capacidad de control tiene el poder legislativo y el poder judicial con respecto a las decisiones de los presidentes (Mainwaring y Shugart, 1997; O'Donnell, 1997).

En efecto, una aproximación inicial a la literatura especializada que informa cómo se ubicaría el Poder Legislativo en Argentina, con respecto a congresos de otros presidencialismos latinoamericanos en cuanto a su capacidad de control al poder ejecutivo, sugiere que el Poder Legislativo en Argentina, como en la mayoría de los presidencialismos latinoamericanos, tiende a ejercer mayormente, debido a distintos factores organizativos y políticos, un control *ex post* (sobre los actos del presidente) más que un control *ex ante* (sobre el proceso legislativo de una iniciativa presidencial), (Cox y Morgenstern, 2001; Llanos y Mustapic, 2006).

En el este escenario regional, quienes han estudiado el desempeño del congreso argentino, desde una perspectiva comparada y teniendo en mente el problema del control en las políticas o actos del presidente señalan un déficit en el sistema de frenos y contrapesos, lo que tiende a generar deficiencias en el funcionamiento del sistema en general, ya que estimularía decisiones presidenciales unilaterales en donde un sector de la sociedad es relegado a acatar las políticas establecidas y a no participar en la producción de las mismas (García Montero, 2004; Béjar, 2007; Saiegh, 2010).

Si bien coincidente con este diagnóstico inicial sobre la deficiencia de los congresos latinoamericanos para controlar, Detlef Nolte (2003) ha señalado, sin embargo, que los Congresos Latinoamericanos si bien califican hoy como "Legislaturas Reactivas", en la tipología que ofrecen Cox y Morgensten (2001) más que "activas" (como lo sería el Congreso Norteamericano) ya que se caracterizan por ejercer un control *ex post* (sobre las acciones del Presidente) más que *ex ante* (sobre la legislación o el proceso legislativo en iniciativas que presenta el Presidente), todas cuentan con atribuciones constitucionales que le permitirían transformarse en Legislaturas activas más que reactivas.

En este sentido, cabe mencionar, que los estudios sobre cómo el Congreso Brasileiro tiende a rechazar las Medidas Provisorias (herramientas similares a los decretos de necesidad y urgencia en Argentina) que envía el Presidente al Congreso advierten que lo señalado por Nolte (2003) puede constituir un desarrollo institucional. Es decir, nos informa que un Congreso que inició la transición a la democracia ejerciendo un rol de legislatura mayormente *reactiva* o ejerciendo un rol de control *ex post* fue, sin embargo, transformándose a partir de la consolidación de la democracia brasilera en un Congreso activo con capacidad de control *ex ante* frente a las políticas del Ejecutivo (Palermo, 2002; Limongi y Figueiredo, 2002).

Dado que los estudios que trabajan el desempeño del Congreso Argentino en el uso de los mecanismos de control han priorizado en el análisis de los mecanismos de control *ex post* (pedidos de informes, interpelación parlamentaria a Ministros, visitas mensuales al Congreso por parte del Jefe de Gabinete, citación de funcionarios a reuniones de comisión y creación de comisiones especiales de investigación, pedido de juicio político) (Palanza, 2006) y en menor medida se han concentrado en cómo los legisladores argentinos usan herramientas de control *ex ante* como sería, por ejemplo, la participación en la sanción del presupuesto (Rodríguez y Bonvecchi, 2006) o el comportamiento en la comisión bicameral encargada del control de los decretos de necesidad y urgencia, un interrogante que espera poder contribuir a responder esta investigación es el siguiente: dado que Argentina es un país presidencial y federal como Brasil, ¿revela el comportamiento de los legisladores argentinos en la Comisión Bicameral, espacio en el que los legisladores toman posición frente a los decretos de necesidad y urgencia que envía la Presidencia, un comportamiento similar al que



exhibieron los legisladores brasileiros, esto es, desde una posición inicialmente reactiva a una posición decididamente activa?. Más específicamente ¿cómo opera la disciplina partidaria de los legisladores argentinos frente a las iniciativas del poder ejecutivo en la Comisión Bicameral? Asimismo, ¿existen diferencias en el comportamiento de los partidos de la oposición según el status del partido en el sistema político, esto es, si han sido partido de gobierno o bien sólo partidos de oposición orientados al gobierno?

Los Decretos de Necesidad y Urgencia (en adelante DNU) en Argentina son una facultad constitucional del poder ejecutivo en circunstancias excepcionales. En consecuencia, el poder legislativo debe controlar el uso que el Poder Ejecutivo le brinda a este instrumento legislativo.

Mainwaring y Shugart (1997) identifican distintas herramientas constitucionales que permiten a los presidentes latinoamericanos controlar el proceso legislativo a favor de la agenda preferida por el ejecutivo. Los autores ordenan estas atribuciones constitucionales en dos categorías: *poderes proactivos* y *poderes reactivos*. Los primeros son aquellas atribuciones constitucionales que le permiten a los presidentes iniciar y controlar el proceso legislativo (el poder de iniciativa, los decretos de necesidad y urgencia, poderes delegados, instancias de tratamiento urgente, etc.) mientras los segundos son aquellas atribuciones constitucionales que le permiten a los presidentes minimizar los costos de una iniciativa legislativa ajena a su preferencia o planteada por el Congreso (poder de veto, total o parcial, etc.). A partir de esta clasificación, los autores han elaborado distintos índices que permiten identificar qué presidentes, de las democracias latinoamericanas, serían mas o menos poderosos en función de cuántos poderes constitucionales *proactivos* y *reactivos* tendrían a su disposición (Payne y otros 2002).

No obstante, según estos autores, puede ocurrir que presidentes “constitucionalmente poderosos” no puedan controlar el proceso decisional ya que no cuentan con partidos de gobierno disciplinados en el congreso. Por ello, para los autores, para evaluar el poder efectivo de los presidentes no basta con identificar los poderes constitucionales con que cuenta sino también lo que ellos denominan los “poderes partidarios”. Estos serían: si el partido del presidente controla alguna mayoría en las cámaras legislativas y si, además, se trata de un partido de alta institucionalización y



disciplina interna.

Ocurre así la paradoja de que cuando hay presidencialismos latinoamericanos que otorgan poderes proactivos muy fuertes en condiciones de vulnerar el sistema de pesos y contrapesos, éste puede darse, en la práctica, a través de partidos que exhiban baja institucionalización y, en consecuencia, baja disciplina frente a las políticas de la Presidencia. Esta paradoja, la anticipó ya Linz (1990) en su artículo inicial sobre la dinámica que podría implicar un buen funcionamiento del sistema presidencial<sup>1</sup>.

En efecto, según lo señala Elster (1998) cuando la *disciplina partidaria* es excesiva, el sistema de frenos y contra pesos puede verse disminuido y alterado ya que el poder legislativo no funciona como un elemento “contramayoritario”, de freno al Poder Ejecutivo, sino como un espacio de ratificación de la preferencia mayoritaria del presidente. En el caso de los DNU puede ocurrir lo mismo, ya que los partidos políticos, al contar con un exceso de disciplina partidaria en la comisión bilateral de control responderían en forma vertical a las preferencias de política del ejecutivo, que en la mayoría de los casos es el líder del partido. En consecuencia, si es de esperar que la bancada afín al presidente exhiba un comportamiento no contramayoritario sino promayoritario es importante evaluar como actúa la oposición en estos casos.

Los estudios que, desde la ciencia política, han analizado la disciplina partidaria en el congreso argentino si bien coinciden en afirmar que los diputados y senadores exhiben una alta disciplina, comparado con otras democracias presidenciales latinoamericanas (Jones y Hwang, 2007), según Mustapic (2000) la disciplina partidaria de los legisladores argentinos no debe darse por supuesta sino que, por al contrario, los presidentes tienen la tarea de construirla. La autora identifica, en ese sentido, varios factores que tienden a debilitar la disciplina de partido en el congreso entre los que se destacan: el sistema federal de gobierno, la legislación sobre partidos que no sólo habilita que partidos provinciales accedan a una banca en la cámara de diputados nacionales sino que, en términos comparados, es muy laxa en el sentido de estimular la creación de nuevos partidos que fragmentan y localizan la representación política.

En esta perspectiva, Palanza (2006) y Saiegh (2010) señalan que los legisladores

---

<sup>1</sup> Debo esta observación a la Profesora Carla Carrizo.

argentinos, en especial en Diputados, no tienen muchos incentivos para oponerse al ejecutivo en términos de preferencia de políticas ya que existe alta rotación (baja tasa de reelección) y poca especialización en áreas de política, junto a un exceso de comisiones lo que impide el aprendizaje institucional. Siendo así, la opción racional de los legisladores no estará dada tanto en controlar políticas sino en negociar incentivos más pragmáticos.

En conjunto, estos autores ofrecen una mirada de la disciplina partidaria, según la cual, los legisladores no son actores que ratifican sino que están dispuestos a negociar con el presidente aunque el contenido de esa negociación no se oriente en torno a políticas sino a intercambios más clientelares. Esta lectura de la disciplina partidaria en argentina, es también la que ofrecen quienes han estudiado el comportamiento de los legisladores argentinos en el proceso de sanción del presupuesto (Bonvecchi y Rodríguez, 2006) y la de quienes informan que el proceso decisional en el Congreso argentino ocurre a través de lo que denominan la “cartelización de los partidos mayoritarios” (Feierherd, 2006; Calvo y Tow, 2009)

Si tomamos como válida la literatura especializada mencionada, entonces, el poder legislativo en Argentina es un poder que incentiva la negociación con el Presidente. Por lo tanto, las decisiones de éste no tendrían la lógica unilateral con que, a menudo, se instala en la opinión pública. Es decir, las decisiones no serían tomadas siempre en forma tan unilateral sino negociada. En el caso de los DNU, es el poder legislativo quien institucionalmente tiene el deber de controlar las disposiciones que emite el ejecutivo.

En Argentina, a partir de la reforma constitucional de 1994, se le concedió al Ejecutivo la *facultad* de emitir DNU, en aquellas *circunstancias excepcionales* que imposibiliten el seguimiento de los trámites ordinarios previstos constitucionalmente para la sanción de leyes. Conforme lo dispuso la convención constituyente de 1994, estos decretos deben ser *decididos* en acuerdo general de ministros, quienes deberán refrendarlos juntamente con el jefe de gabinete de ministros, el cual a su vez, luego de emitido el decreto, deberá someterlo al control del poder legislativo, a través de una *Comisión Bicameral Permanente*. (Inciso 3, Art. 99). Es importante destacar que este mecanismo, previo a la reforma constitucional de 1994, era utilizado por el Ejecutivo, pero no se encontraba reglamentado ni controlado por lo que su utilización era desmedida y generaba dudas y situaciones controversiales como indican el trabajo de Goretti y